

陝政

26



第四卷 第二期

地方政務研究專號目錄

中華民國三十一年十月一日出版

總裁訓詞

告本省地方政務研究會全體會員書

熊斌

彭昭賢

公務員要建立三信心

熊斌

彭昭賢

對於現行地方政治利病之研究

魏席儒

本省實施新縣制應如何使其澈底完成

孔昭唐

黨政聯繫之理論與實際

鄒漢珊

財政問題研究

熊斌

縣教育行政之研究

高韻笙

如何實施縣地方建設——經濟建設

鹿廷森

論平均地權的核心

陳恆澂

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

陝西省政府秘書處編行



總 裁 訓 詞

我們公認，建設自治，實行主義，第一對於法規與命令，要切實研究澈底執行，抗戰時期，抗戰建國的方針，依據黨的黨章，黨綱，黨綱了許多發展黨務促進建設的計劃方案，制定了許多法規與命令，我們一般黨政負責同志，是否都已研究明白，對於黨和政府的命令我們是否都已澈底執行，如果我們都能够澈底實行了，我相信，我們的抗戰建國必已有了更大的進展和成就，

我們黨國前途堪憂，不至於現在這樣危急了！所以我們今後對於法規與命令重要特別注意研究，切實的澈底實行，不好再和從前一樣，推諉敷衍，陽奉陰違，使一切事業失敗，國家陷於危亡！我們一切事情軍事化，我們黨政人員軍事化的起點，就是在絕對服從命令，澈底實行法規。凡是接到上級一項命令或法規，立即要研究明白他的內容和實施辦法，或召集有關部門人員，討論實施步驟和一切應有準備，再按照計劃分配任務，來教誨執行。在實行的時候，我們主管人員，更要嚴密監督，勤加指導，等到如限實施完畢，更要認真檢查，務求確實，澈底完成。我們對於一切法規命令，如能本着這種軍事化的精神，盡力作到，我們政治建設和主義的實行，還怕不一日千里及早成功嗎？老實說，過去我們一切事業不能成就，主要的原因，就在於法規與命令不能一貫澈底實施。一般公務人員，接到上級命令和法規規章，往往視同隨便，任意擱置，這就不是軍事化。如能軍事化，我們接到了上級的命令，一定真視如同我們自己的生命，立刻要澈底執行。一小時要辦好的，決不遲到一小時以後，今天要辦到的，決不延擱到明天，必認真實行，貫徹到底！這種尊重命令，貫徹命令，研究法規，實行法規的精神和態度，就是我們黨政人員，今後應行的主義，建設國家唯一的成功要件。（簡錄黨政人員的職責）

告本省地方政務研究會全體會員書

熊斌 彭昭賢

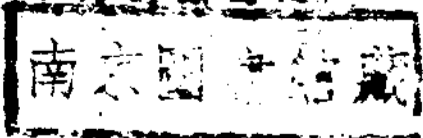
各位會員同志，陝西地方政務研究會發行「研究通訊」特刊，備單的話要來向大家說一說。

我們當初創設地方政務研究會的意思，就是要為本省儲備地方行政幹部人才，想健全人事作基礎，慢慢的來改造本省的政治。我國政治，自古以來，就偏重於人事問題，人，有辦法的政治，便有辦法，人事沒辦法的，政治便沒有辦法。抗戰以來，改革政治的呼聲是政府和全國人民一致的要求，可是改革政治的基礎工作，究竟是什麼？起初有些人還有許多不同的說法，直到近幾年來，大家才一致認識清楚，得得改革政治的先決條件就是整頓吏治和健全人事，假如把這住這一個基本原則，那麼所謂改革政治，充其量只不過是一點皮毛上的改革，沒有什麼實質的貢獻。本省也處西北要衝，士農工商，政務紛繁，自進行新政以來，新幹部人才的訓練，成為極端迫切的事，連年以來，全省前前後後所訓練的縣佐治人員，分佈到全省每一角落，他們每一個人都接受過政府的寶貴訓練，在思想上，學問上，都受過新的洗禮，他們時時刻刻，都能夠服膺法令，愛護人民，肩負樹立新政的責任。可是這一大批優秀的地方行政幹部，用什麼法子把他們都聯繫起來，叫他們每一個人在做事，為學，辦事上，都能有互相觀摩，互相策勵互相進修的練習呢？這便非有一個適當的

機構，負起溝通和聯絡的責任不可了。本會自從第二次整頓以來，大部份會員是本省縣長檢定合格人員，可是根據本會章程規定，凡具有專員公署或縣政府佐治人員法定資格經核准者，亦得為本會會員可見本會會員擴大起來，可以包括全體縣行政高級幹部，這是一個廣大的人才儲備庫，本省新政的建立，就要靠這一個人才儲備庫供給幹部呢！

各位一方面是本會會員，同時也是本省縣行政的高級幹部，我們知道建設新政，必須要靠新人才，而新人才的培養條件，是要思想新，知識新，作風新，否則抱殘守缺，決不能創造新局面，尤不能應付新環境。這種新思想，新知識，新作風的培養，除了天天不斷的學習，不斷的學習，是不會成事的。我們說「日日新，日日新，又日日新」就是這種道理。一個人只有時時刻刻不斷的學習研究，才能時時刻刻有進步，時時刻刻能創造，政治是最複雜的事，建設新政，在積習已深，阻礙重重的今日，尤其不是一件容易的事。各位會員同志，大部份都擔任行政工作，負荷的責任這樣重大，假如在工作裏不再加緊學習研究，一定是不會勝任愉快的，今後很盼望大家認清自己的責任，明瞭本會設立的目的，努力工作，加緊學習，以促進本省新政的早日實現。（錄本省地方政務研究會「研究通訊」）

本刊歡迎批評訂閱！投稿！



公務員要建立三信心

熊斌 著

一個現代的公務員，首先應該認清自己的地位和責任，把發達優越的法官心理，激發消除，另建立黨導求是，為國宣勞的新認識。在今天，建設新政府的大責任，全託我們這些公務員的去肩負，假如我們依然因襲過去官場中的錯誤觀念，只顧作官，不問作事，我們就不配作一個現代的公務員。

講到作事，最要緊的祕訣，就是建立「三信心」。位卑不諱高低，事情不論大小，當你負起責任來辦的時候，你便應該忠實的信仰你的長官，信任你的部下，並且相信自己，一個理想的行政機構，應該同軍隊組織一樣嚴密，系統分明的指揮靈便，在這種情形之下，假如部下對長官不信仰，在工作上便絕對難收指揮之效，遭遇失敗，乃是不可避免的。對長官建立了信心還不夠，應該對你的部下，推心置腹的去信任，在用人上有一句名言

「就是用人不疑，疑人不用」，當你選用人才的時候，不必多疑的吝嗇，不要草率，可是既經用了之後，他應該絕對的信任他，替他負起責任來，叫他放手去作，這就部下才肯賣力，才肯肯幹，對上級信仰了，對部下信任了，還是不夠，應該再對自己相信，一個人假如失去了自信心，就等於沒有靈魂，隨風飄散，個人意志完全喪失了，這是最危險不過的事，在今天我們依然進行着艱苦的抗戰工作，這就因為我們每一個國民都有強身信心，自信心強做薄弱的人，便都作了漢奸，這就因為我們每一個國民都有強身信心，所以我們盼望每一個做公務員的，大家都建立「三信心」，「三信心」去克服一切工作上的困難。(錄「新通訊」)

對於現行地方政治利病之研究

魏席儒

現行地方政治，究竟到了甚麼程度？這有兩個方面需要加以觀察：第一是官場，是任何人都想知道的，尤其是關心國事，和關心政治的人，在官場是其他地方所實際責任的人，應當就年來在政治工作上所負的經驗，與他人的見解，約略的提出來點來，供大家的參考。

近來能言地方政治的人，不外下列兩派：

甲、有的說是現在各省各縣的收稅，是進步得很快，在抗戰期間，把各地多半不能消滅的賦項，都消滅了，百餘平流毒社會的腐化現象，在二三年也差不多絕了。前方所要的兵員，糧食等都能源源補充，每次提他的公債，儲蓄款金票款儲蓄都有相當數目的中央，各省縣行的等縣制。不到一年各級組織差不多已健全起來了，地方的財政，雖是許多捐稅出賦提歸中央，

，這是由於我國人材恐慌，和物質的缺乏兩大原因造成的。我國因為滿清政治的腐敗科學落後，比較歐美各文明國家相差至少有一百年，就是比較日本也要相差五十年，到了民國，我們的國體和政體都要和人家一樣，而全國的人材，因為教育沒有普及，科學沒有發達，却是沒有那一部份負責任的人，能够跟上時代與我國國家的環境，及現行各項的政策，配合起來。於是拿縣以下的人打說，各省各縣的縣長及各級佐治人員是否完全合乎中央歷次頒行各項法規定的資格，和任用的程序，我可以說，若是拿現在各縣的公務員的資格送到錄事部去審查，恐怕有大半是不「合格的」，以大多數不合格之人而來應付空前的大後方各項重要政治的事，就此一點，也可以知道現在的政治辦到如何程度了。至于說公務員貪污和土劣橫行，這到是尙待研究，原來「打倒貪官污吏，剷除土劣劣紳」兩句話，是革命革命目標的兩個口號，一般不明政治實際情形的人，就誤認爲官無不貪，紳無不劣，處處對於官紳都是懷疑的，這未免把各地官紳的人格大看卑污了，其實就我平日的考察，並不完全都是如此，而且廉潔自好，有守有為的還是佔大多數，大凡貪官污吏，土劣劣紳，是一丘之貉互相爲用的，如果某一縣有貪官污吏，則那一縣一定是土劣劣紳，反之如果某一縣有土劣劣紳，則那一縣一定也有貪官污吏，這是在本國曾經發現過了的。不然政府有權在子，如果官吏自己不貪污，如何能聽憑土劣，濫紳作惡而不過問呢？反之人言可畏，如果地方豪紳不與官吏勾結，上下共濟的話何以聽憑官吏貪污沒有人說話呢。至于抽繳壯丁和撥購軍糧辦理不公，都是由于官吏不能奉公守法對於有錢有勢的豪紳大戶表示妥協，不敢行使職權惹起反感，不然何至爲地方父母官的人專門欺壓窮小民衆呢？這都是由於人材恐慌，奇廉不夠，能力薄弱，發生出來的一種現象

，是不可否認的。至於物價高漲的原因雖多，但是就地方說主要的還是生產不足，供不應求所致，這種現象無論那一國在長期戰爭當中是免不了的，如果是生產和來源不足的話，我想也不會如此高漲，譬如現在夏麥豐收，各地麥價自然就跌下來了，這都不是單純的政治問題，而是經濟的根本問題。再談到推行新縣制，各縣沒有做出多少事來，這句話我更其是不認的，但是這個問題，却不能完全怪地方各級公務員不努力，而是要上級支持各項政治的人部分負責任的，實行新縣制，更管多幾層大吏改，同時並舉，而現值抗戰期間，關於人力物力征調工作，又極重要，縣府以下鄉鎮保甲人員知識能力極極不夠，且有保甲長多不識字者，欲先推動各事必須隨時加以訓練，中央原規定於省新縣制之前，先將各級縣部訓練完畢，而本省第三期省新縣制之縣至今訓練尙未開始，這些人員如何能够做出多少事來呢？在從前到匪辦自衛的期間，編保甲，查戶口，是以防查匪究爲對象，所以調查戶口的表冊，極其簡單，現在到了抗戰的時期，各項表冊的種類和項目，不但是沒有增加，而且各縣照例每年清查戶口，整理表冊的時候，請求增加少許表冊印刷費，也動用上級主管機關的駁斥，這些表冊如何能够確實完備得了呢？鄉村衛生的事，不但是各縣沒有醫師，就是老道醫程度的人，也沒有訓練一個，這叫誰人去管呢？地方財政預算中的項目，不但各縣縣長沒有權去變更，就是作者本人去冬遵照中央各縣各級推廣所及農林場的組織章程，令各縣遵照辦理，等待各縣成立後編具預算呈報，而上級主管機關又以預算不能變更，不予核准，財爲萬事之母，欲求財政充裕，首在增加地方生產，本省各縣地方款預算建設事業費有的不及百分之一，每年財政預算上的項目，如不變動，新事業何能發展呢，這種遵照中央法令，適應農村需要的事

都受預算的扼制，地方的財政如何能够發展呢？至于地方教育，我國是完全抄襲外國的制度，僅知注意學校教育，在學校內講門教死書，而不知注重社會教育，增進人民生活技能，灌輸國家法令常識，在外國教育早已普及，人人初次入學都是學齡兒童，從識字讀書做起是可以的。而我國大多數失學民衆，所謂中心學校，和國民學校的成人班，婦女班，年齡都是二三十歲以上，每天生活上的工作都忙不了；那裏能够使其安心坐在課堂裏識字讀書呢。這完全是未能了解總裁所講「以民衆爲對象，以社會爲學校，以社會上一切實際事物爲教材，教他們如何做人，如何做事情的道理。這樣的教師，這樣的教學法，如何能够推動民衆教育呢。再談到地方的建設，就本區各縣考察確是不能平均發展，其成績不好的，並不是縣長不願作，而是縣長對於建設的認識多半不足，譬如上年秋本區農林講習班畢業學員帶回去的金大二九〇五小麥種及各種園藝優良種子，有的縣長則視爲增加人民利益的寶貝到了，馬上開闢農場，播種試驗，有的縣長則漠不關心，不但不設農場試驗，而對於回去的學員，連面都不一見，前次我到西路各縣視察，親見有幾縣學員所種的二九〇五小麥種要比本地（指陝南之西路）原種麥多的可增收益一倍，最少亦可增加三分之一，我對於這一點感覺十分快慰；若是普遍能够改良，民間每年增加收入的數字，實屬驚人，這是爲人民真正謀利益的一件

本省實施新縣制應如何使其完成

政務研究會 孔昭唐

實際工作，這種重大的事，難道說是縣長不願意麼？我可以斷定說是他先不知道罷了，一事如此，其他可以概見。至于國民兵的組訓，更是奇怪了，縣政府往往與國民兵團不合作，鄉鎮長往往與鄉鎮隊附不協調，各級行政人員根本不了解國民兵各種法令，也不知道國民兵組訓對於抗戰對於建國要發生甚麼作用，這如何能够辦好呢？這都是地方政治辦不好的實在原因，所以我對于乙派批評政治上幾項缺點，並不否認。

以上所述，是作者對於地方政治平日留心研究的幾點見解，我們看得出政治好壞的各種原因，我們就容易知道如何改革的方針了。就政治好的幾點現象看，我們全國各地公務員和民衆，現在正受愛國熱潮的激動，負起時代的使命，發揮歷史的光榮，共同一致的埋頭苦幹，可以斷定我們的政治不久一定會光明的，國家民族一定會復興的。就政治不好的幾點現象看，我們大家却是要肅心反省或覺自己的舉動能力，還是不夠，要隨時隨地不斷加以研究，加以檢點，把能力充實起來，擔當國家賦予的重任，並且要把心地光明起來，洗滌社會卑視的恥辱，只要各級都有健全的人才，大家共同一致推進時代的齒輪，照着現在發現的各項缺點，去尋求改革的途徑，改善地方的政治，發揚國民經濟，何愁不能與世界列強並駕齊驅呢？

一、緒論

我國自秦廢封建爲郡縣以還，縣制即已確立，嗣經漢、晉、

隋、唐、宋、元、明、清各代，雖人事制度各有不同，而其性質則迄無二致。自二十八年九月十九日 國民政府公佈「縣各級組

綱要」後，於是新縣制之名稱始著，其性質亦與舊縣制迥不相
同，蓋舊縣制，乃一純粹之行政機關，惟新縣制乃行政與自治之
混合體也。

本省自二十一年一月開始實施新縣制，至實施計劃之規畫
，第一期實施分份於本年六月完成，第二期實施分份於本
年八月完成，第三期實施分份於本年十月完成，現在第三期已
，而能實際完成各項工作之程度，則尚多，故其實施之
法底完成，尚須繼續之努力，謹分別論列於後。

二、實施新縣制之意義與重要

思想為事實之母，凡事必先認識清楚，然後始能實行貫徹
，所謂「由思想發生信仰，由信仰發生力量」，乃必經之階段。
本省自實施新縣制以來，在省府與縣未達，而省府與縣，在地方則
以例奉行，未能注意。不知新縣制之意義，一在於喚起民衆，發
動民力，加強地方組織，促進地方自治，以奠定革命建國基礎；
二在於「民權主義政治」，（總說言論）其關係於國家之根本至
深且巨。蓋「民權主義政治」，縣政如辦理不好，則國家之根本
不固，一切建設難言，決難達建國之目的，故在實施新縣制時，
自應加以注意，使自身與政治之關係，俾對政治問題發生興趣，
而能一掃參加地方組織，辦理地方自治事業，以謀地方之福利，
而進而實現國家之義務。否則，新縣制之名義雖在，而實質則
無，其結果必至虛廢之效。故實施之始，應使民衆，自覺其
權利，文化各方面之民衆思想，引起民衆之注意，俾能自覺其
責任，人民自能盡政治之義務，國家始能盡建國之責任，然後
其建設始不致流於空言也。

三、本省實施新縣制應採之方針與步驟

此項新制立，不豫則亂，應作事實非有計劃也。蓋既定而
後動，不致流於空言，成敗未可知也。現新縣制為建國之根本，
在實施之始，自應詳察實際情形，詳加實施計劃，確立實施之方針
與步驟，逐步進行，期於成，茲就本省之文化，經濟，交通
等情形而論，實施新縣制，自應由政府負責領導之責，以自上而下
之方式，運用分期分縣完成辦法，較易着手。二十九年五月省府
第一八八次會議通過「陝西省縣各級組織綱要實施計劃」，
即係分期分縣辦法之實施。依其規定，除陝北府屬等十七縣
則情形特殊，劃為最後實施分份外，其餘七十五縣，原分三期實
施。第一期實施分份為榆林，南鄭，長安等二十五縣，第二期
實施分份為漢中，乾縣，米脂等二十三縣，第三期實施分份為
關中，澄城等二十七縣。第一期實施日期原自二十九年一
月起，至三十年八月底止，嗣以實施計劃奉行政院核准後，延
至二十九年十一月一日始行開始。第二期實施日期自三十年一月
起，至三十一年八月底止。第三期自三十年五月起，至三十一年
年終完成。每一實施期間，均定為二十個月，實施工作各分四期
進行，以每五個月為一工作時期。現完成之期間將屆，而細考各
項工作，多未能如期預期，其內在之原因固多，而為期太短，實
為主要原因。查政治功效，原非一朝一夕之功，按之「三年有成」之
說，如欲名實相符，似需經過較久之期間，始能達到目的。且凡
事必須從下層做起。而後根基始固，歷年對調政工作，迄未敢底
實行，今欲一蹴而達，自難收水到渠成之效，刻惟有急起直追，
切實進行，以期補救而已。

四、地方自治條件應如何使其澈底完成

地方自治之目的，在於實行地方自治。但地方自治之條件甚多

墾荒地，則有勞力即能進行。就水利言，大規模之水利，固非營營不可，若在本鄉興修水利，如開渠，修堰，鑿井，築堤等項，有勞力亦可舉辦，要在因地制宜而已，且不特公共造產已也，一切農村副業，如牛羊雞豕，蠶桑紡織等事，為一人一家之力所能兼營者，亦應由政府設法獎勵指導以期普及，務達自給自給之境，他如農林，水利，漁鹽，鑛產等項，儘可發動民力就地經營也。

5. 整理財政 確立縣財務制度，固為整理財政之要著，然此不過監督節流而已，欲地方自治事業之澈底完成，非謀增加收入不為功，依縣等級組 綱要第十八條之規定，縣財政收入有土地稅等八項之多。但考本省實際情形，尙未能如所預期，且每一項及財政，多從增加稅捐著眼，夫合法之稅捐固宜增加以整理，然妄事增加，間接加重人民之消費負擔，即直接影響其生產力，殊非治本之道。今欲解決此項問題，除以現有之各項收入暫維現狀外，嗣後當集中力量於整理土地，清理縣公產及興辦縣公營事業，蓋謀收入於生產之中，較單純增加人民負擔，實不可以同日而語也。

6. 健全機構 地方自治之機構有二：一為行政機構，健全之法，當先從人事着手，以選用合法之人員，優予保障，嚴定獎懲，並設法安定其生活，以提高其服務精神最為重要；二為立法機關，現「縣參議員組織暫行條例」，「縣參議員選舉條例」，及「鄉鎮民代表選舉條例」，雖經 國民政府於三十年八月九日同時公佈，但施行日期，尙未規定，此時當先將以上各條例隨時宣傳於民衆，以備屆時能順利進行。

7. 訓練民衆 此項工作，應從學校社會兩方面着手，各級工作人員，自以設計訓練為原則。此外應注重各種社會教育，如利用國民月會，灌輸國家思想，利用保民大會，訓練政治常識，利用各種集會，如演劇，逢集等時期，講授社會知識，改良惡劣習

慣等，皆須兼籌並顧，不可或忽。他如各種民衆團體，如農會，工會，商會等務宜健全。各種民衆組織，如壯丁隊，長者會，婦女會等，尤須嚴密。蓋寓訓練於組織之中，收效較易，即訓練方面，尤宜注重及民與職業訓練，俾人人皆成爲有益社會之份子。

8. 開闢交通 交通一項，應分縣道鄉道二種進行，以縣道為幹路，鄉道為支路，縣道為經，鄉道為緯。修築縣道應於農隙時以徵工辦法，發動全縣民力以爲之，修築鄉道，應責成各鄉自行負責，事先由縣府將路線寬度等項規畫詳明，交令執行，限期查驗。此外如電話之設置，遞步哨之組織，運輸工具之改良製造等，亦應隨時舉辦。

9. 設立學校 每保以設一國民學校為原則，倘財力師資不敷時，亦須聯合二保或三保設立之。惟每鄉必設一中心小學，凡有失學成年受補習教育時，應注重生產教育及公民教育，此外一縣以設一初級中學為原則，其有因財力人力一時不能舉辦者，應設一中等職業補習學校，授以生產技術及物資改良等事。

10. 推行合作 每保以設一合作社為原則，每鄉設一中心會社，縣設一合作社總社，其業務應包括生產，消費，運輸，信用等項，務達調劑農村，流通金融之目的。

11. 辦理警衛 在鄉村警衛未能普通設置前，所有地方警衛工作，應完全責成鄉鎮保壯丁隊負責，並擬訂盜匪連坐辦法，除嚴匪應由駐軍及保安團隊堵剿外，倘在某鄉發生搶劫情事，事前未發覺預防者，應由所在鄉保負賠償損失之責，並連帶予以懲處，如此辦理，則散匪即無立足之地，而治安可保無虞。

12. 推進衛生 衛生工作，應宜與執行並重，蓋人民無衛生常識，則鄉村衛生，雖期普及，而環境衛生，即談不到，在設極

方面，縣衛生院所之下，各鄉鎮至少應設一公共衛生所，每保應設一公共藥舖，現各縣衛生院所多已成立，但因經費無多，規模甚小，對於宣傳方面，亦多未顧及，而鄉鎮保之衛生事務，尙未開始，是急宜設法推廣者也。

13 實施救濟 救濟事業在在需財，財政不裕，則難施救濟，且過去辦理救濟事業，多從消極方面着手，致未能達根本救濟之目的，現欲實施救濟，似應由積極方面着手，利用各地寺廟祠宇之目及迷信之產業，使與社會救濟事務，即由原主持人主辦，以慈願以爲生之人失所，一面由政府加以監督指導，同時每鄉鎮必設一習藝所或小工廠，強迫收容無業之游民，使其習藝，即以其收益作爲改良救濟之用，較易收實效也。

14 厲行新生活 此節當由各級負責人員以身作則，則草偃風從，收效較易，一面並厲行監督指導，如係善良風俗，當極力提倡獎勵，不良惡習，當絕對嚴厲禁止，漸積既久，相習成風，易俗移風，端在於此。

五、各期工作推進之有效督促考核辦法

本省縣各級組織網要實施計劃所規定之各期工作，及分年進度表所列之進度程序，依中央頒佈之「省實施縣各級組織網要督導考核方案」所定辦法，係採逐級分層之程序，每月由縣政府實施考核表報縣政府，縣政府表報專員公署轉呈省政府，省政府表報內政部，逐級查核，每年由縣政府定期舉行各級實施進度表報內政部，省政府定期舉行各級實施進度表報內政部，並由內政部定期派員分往各省考核抽查，各按成績優劣，明令獎勵，

分報備查。此外並由省府隨時督導考核，其辦法不可謂不嚴密，惟督導之時，應特別注意困難問題之解決，及實施辦法之改進，否則徒勞無益，進行難期順利，此其一。考核之後，應特別注意於獎勵，務使考核之目的，信實必期之目的。否則，玩忽怠慢，成效難圖，此其二。考核之抽查，每年舉行一次，尙屬可行，表報須按月辦理，難免流於形式之弊。省政府之進度與軍事不同，欲求各部門平均發展，非短時期所能概然對其界限，今每月須表報一次，勢非應道不可，似宜改爲三月表報一次，較爲實在也。

六、結論

總之欲求新制之澈底完成，以上所列，固須切實進行，然爲政何不得其人，則雖有良法美意，亦難見而事實也；五「徒善不足以及政，徒法不能以自行」，必須得人，以運用之，然後始能收實效，所謂：「其人存則其政興，其人亡則政息」，爲政之要不在法，而在人，法雖良而效不彰。故實施新制，計劃固須周詳，執有固須切實，考核固須嚴密，而尤以縣長之人選最爲重要。如能得健全之縣長，則一切政綱指示，皆能隨時因地因人而變通其宜，收效自較宏遠。常見用人之柄者，每有才難之歎，惟經手之志者，輒與不遇之憾，此乃人事制度問題，非世界無奇才也。夫「十室之邑，必有忠信」，苟能鼓勵以方，任使得法，「內舉不避親，外舉不避仇」，絕對抱人才主義，有愛才如命之誠心，且賢則不及之雅量，則雖天下不足平也，新縣制云乎哉！

黨政聯繫之理論與實際

政務研究會 林漢翔

一、黨政工作的性質和目的

(一)關於黨部方面

遠在五十年餘的時候，我國內部滿清異族的壓制，民族文化不能自由發展，政治腐敗，經濟落後，達於極點，外遭列強的無理侵略，又復利用軍事的壓迫和政治經濟的種種毒辣手段，以逞其陰謀！此時準備人民苦痛，陷於水深火熱之中，而亡國滅種的慘禍，亦危在眉睫，我總理目睹危局的嚴重，乃抱悲天憫人拯救國家民族的宏願，不惜犧牲一切，奔走呼號，糾集信仰所創訂三民主義志同道合的志士仁人，組織革命黨，推翻專制政府，解除帝國主義者的壓迫束縛，領導人民，督促政府，建設新國家，以期達到民族自由，民權平等，民生幸福之目的。

總理雖經逝世，而此偉大的使命，更因目前禍患的嚴重，其勢更甚於往昔。本黨為貫徹以「黨」治國的目的，在抗戰必勝的過程中，還須負起建國必成的重大責任，督促政治機關，運用權力，遵從總理遺教，總裁訓示，集中力量，團結一致，實現三民主義，推行政綱政策，完成抗戰建國的偉業。

(二)關於政治方面

總理明白指示我們：「管理衆人的事就是政治」，意義雖甚簡單，但是要知道對衆人的事，怎樣才能管理得當，滿足人人的生活願望，担任政治的同志，必須遵照本黨決定的方針，運用法令規定機構和所賦予的權力，選賢舉能，斟酌情勢，設法推行

，才能達到「人人各盡其才，各得其所，各遂其生」，使國家民族，躋於自由平等富強康樂之域。

根據以上所說，可知黨是政治的推動力，政治是實行黨治的權力機構，二者性質和目的，雖有不同，而為完成抗戰建國的總極目的，實無二致。

二、黨政聯繫的意義

黨政雙方的終極目的，既屬一致，要用甚麼方法實現此目的，以訂黨政雙方，各盡職責，密切合作，相互協助，而後使黨的監督指導和政治的依法奉行的任務，發揮最大力量。

我們知道黨治和政治，是為滿足人民生活需要而產生的，所以雙方工作的運用，都是以人民為主體。在我國民族文化水準低下的情況下，當然是要用黨的主義，政綱，政策及一切重要計劃，領導人民，督促政府，努力邁進。

黨與政府和人民的關係，總理有很明白的指示：「國家就是一公司，黨（黨的機關）就是董事部，政府就是股東會授權於董事部所聘任的經理，人民（民意機關）就是全體股東會。」我們知道董事是股東所舉的代表，同時自己又是股東一分子，必須盡自己的職責，代表股東的利益。董事雖有監督指導公司營業的職權，但不能將經理應做的事情，盡數包辦。經理雖不能事事顯示於全體股東，但必須遵守董事會所決定的方針而受其監督指導，經理在不違背董事會決定方針之內，竭盡他發展業務之責。

黨(黨的機關)等於黨事部，政(政府機關)等於經理，黨雖有決定政綱，政策和指導監督其政府遵照進行的權，而不能在實施時，將政府應有的職權，和應辦的事務，都由黨來辦理，更不能忘却自身是居於黨事的地位，干涉經理的用人行政，在經理方面，亦應知道黨事部(黨部)是公司內最重要的一部，故政府應尊重黨部，接受其監督指導，黨政雙方在職權上是分工，在責任上實屬相同，猶如董事部和經理，都有謀公司業務發展的共同責任。

由上所述可知黨政雙方實有殊途同歸，相互為用之功能，彼此應該密切聯繫，以發揮其最大力量和效能。

三、黨政聯繫的法令根據

黨政聯繫的重要，既如上述，茲將有關黨政聯繫的法令，要摘錄於後，以供參考：

- (一)關於增進相互關係的決議：查民國十五年十月二十日，經中央各省聯席會通過各點：(一)省政府在黨部指導之下，(二)省政府在中央特派員政治委員及省黨部指導之下，(三)省政府與省黨部合作：某省應用某種辦法由中央執行委員會決定之；(四)由省黨部與省政府合辦一黨校，以訓練地方人才，先訓練行政與財政人員，再依其次要，訓練其他人員。
- (二)關於改進與調整關係之原則：查民國廿七年四月經中央第五屆執行委員會第四次全體會議通過的改進黨務並調整黨政關係案：(一)黨部對於黨員平時之思想，行為工作，生活應有密切之調查與考核，以察其實，同時應使上級黨部負責察下級之責，嚴伸紀律，以提高督察之權威；(二)本黨以執政的黨之地位，負起訓練民衆之責任；(三)應先將組

訓工作之對象認清，然後運用各級政府之權力與黨團之作用，發揮一般組織之能事；(四)中央採取以黨統政的形態；(五)省及特別市採取黨政連繫的形態；(六)縣採取黨政融合，即融黨於政的形態。

(三)關於一般組織工作之方式：查同上案(一)由上面下形成之組織，即由政府機構發展而成之組織，亦即本黨可以採用政府權力之組織，例如政府機關，學校，軍隊等，其性質可以稱為「政治的」；(二)由下面上形成之組織，即由民衆自動組織之組織，亦即本黨在其間必須設法發揮其團作用之組織，例如農會，工會，商會，各文化團體，職業團體等等，其性質，可以稱為「社會的」。上述兩種性質之組織，彼此間之對比與聯繫事例表示如下：

- (1) 政治的組織
 - (2) 社會的組織
 - 甲、政 行政機關； 社會團體
 - 乙、農 國營農事機關 農會
 - 丙、工 國營交通機關 工會
 - 丁、商 國營金融機關 商會
 - 戊、學 教育機關 教育會文化團體及學生團體
 - 己、兵 軍隊及軍事機關學校 軍事團體 如在鄉軍人會等。
- 本黨對此兩種組織之運用，就執政的地位言之，宜分為兩種形式：(一)對於(一)類政治性的組織，本黨應依據其原來之政治系統，一方面以最高政府之命令，貫徹黨的意志，推行黨的政策；一方面以訓練方法，訓練其組織單位內之各個份子，達到真正黨的機構之目的，換言之，本黨對於此類組織，以訓練之法，加強組織之力量。(二)對於(二)類社會性的組織，本

黨應立於發動地位，其未組織成立者，由黨策勵黨員，發起組織之。其已組織成立者，由黨運用黨團領導之，以運用方式，實施訓練，俾得貫徹黨的意旨。訓練目標，與相關的政府機關把握一貫的方針，換言之，本黨對於此類的組織，得以組織之運用，達到訓練之目的。

(四)關於黨政機關之關係及黨員之活動：同上案(一)省黨部：省黨部主任委員，得參加省政府會議，省黨部於省政府每月開聯席會議一次。(二)縣黨部：縣政府設地方自治指導員一人，得由縣黨部書記兼任之，協助縣長，指導地方自治之籌備事宜，其人選必須依照建國大綱派會經訓練考試及格人員充任之。各縣須設地方自治推進委員會，由黨部及地方民眾團體共同選舉若干人員共同組織之。(三)黨員活動黨部必須使黨員在各種團體及機關內秘密組織黨團，從事活動，充分發揮三民主義之精神，並時時優待份子，加入本黨。

(五)關於訓練各級黨政關係之具體辦法：查二八年六月經中央第五屆中常會第一二四次會議通過之「各級黨政關係調整辦法」：(一)在縣各級組織調整實施後，縣以下各級黨政關係，依本辦法調整之。(二)縣各級黨政組織之配合，依縣各級組織關係之規定，其與保甲配合之小組，由區分部所屬黨員編組之。(三)黨員監察制，直屬於縣黨部。監察委員會對於執行部及黨員負責之監督與糾舉，以建立監察制度，增進黨員及幹部之活動力。(四)縣以下黨部對於政府及民眾團體，不直接發生指導與監督之關係，但應與同級政府機關切實聯繫，推動民衆，實現本黨政策，推行政府法令，並注重使黨員盡量參加下層工作，從工作中發生領導作用。(五)縣黨部書記長，應出席縣政會議，並得兼任縣黨部教育。(六)縣政府教育或社會部

專科科長，應將內訓訓練合格之黨員中選送五名。(七)縣黨部書記長委員與縣長及縣政府秘書科長為黨員者，每二週應由縣黨部書記長召集務會議一次。如縣長為黨員，而其年齡資格超過縣黨部書記長者，得推為該會議之主席，除會報本現黨政事項及工作外，會議決議事件，移交黨政機關執行，縣長應以黨員充任，非黨員者，由縣黨部介紹入黨。(八)區署主任應以黨員充任，非黨員者，由縣黨部介紹入黨。(九)區黨部以下，應在各級同級機關服務之黨員，應一律參加黨之小組會議，由各級同級機關，不得規避。(十一)各級黨部書記長以下工作人員及黨員，由各級政府機關人事之任免升降，不得干涉，其有妨礙黨政關係者，(十二)縣黨部以下一律秘密，不得公開。

此外尚有經中央頒發之省(市)黨部對於担任下級行政職務之黨員考核及懲罰辦法，黨務工作人員行政資格辦法等，黨部應切實執行，各級黨部應切實執行，並為列舉名目，以供參考。

四、過去聯繫工作的檢討

黨政關係的密切，實為推進黨政雙方工作，創造完成抗戰建國的重要途徑，但是過去一般負責黨政工作同志，自有不同黨和政府在整個建國過程中各別性質，關係和職責，乃使黨與政府職權範圍，混淆不清，發生許多不協調的現象。總裁訓示：「黨政工作同志，應不介自己的地位，不守自己的本分，來要越出範圍，干預他人的事情，不知謙讓，而要爭權，辦黨的不知道黨身職責上，本分上，應該作些甚麼，從政辦也不知道在誰取時

現行制度，不知對黨有甚麼責任，以致黨與政府有時推諉事權，有時推諉責任，使人民觀感不情，無所適從，招致一般有野心者，抓民衆，樹立黨派。增本黨革命建國的困難。」總裁此段昭示，我們知道這些錯誤的現象發生，實由雙方不明職責。不盡本分而演出。辦黨的儼然以領導者自居，不是干涉行政，就是挑撥離間。負政府責任者，多以身爲地方長官，大權在握，或以資歷較高，不屑接受黨的監督指導。有時表面敷衍，暗中排拒，使負推動地方黨政重責的機構，形成分崩離析，互相對立，不能和衷共濟，不知分工合作，影響所及，黨政威信，焉能不失。一切革命事業成效，豈能不因之降低！這實在是過去不可諱言的現象！

自從中央頒行有關調整黨政關係的法令以後，復經上下督導和推行的結果，上述各種不良現象，雖逐漸消除，可是就雙方關係上講，仍莫有融洽一體密切合作，對於一切法令規定和應該積極推進的各項重要工作，莫有充分的發揮，應用怎樣方法，使其增進分工合作效能，確是急不容緩的要圖。

五、今後改進的意見

上面所摘錄的有關調整黨政關係的各項法令，訂定的如何詳盡，實施方法和理論上，都是極關重要。只要我們黨政負責的同志，應本總裁訓示：「黨政工作的聯繫與運用原則：（甲）必須使政府黨部完全打成一片，將黨的力量融納於地方上各種固有的政治和社會機構之中；（乙）必須使黨與民衆完全打成一片，使黨員以民衆資格，參加於各級自治團體，與區鄉鎮保甲的組織之中；（丙）必須使黨的工作，與當地民衆所有自衛隊及公共福利的事業，完全打成一片，使我們黨員以苦幹，實幹，先驅奮鬥的精神，努力下層實際工作」，合作苦幹，切實推行。茲再

將研究一得之見，舉其數點，提供指正：

（一）各盡職責，密切合作：黨政雙方工作同志的職權，在上項各種法令裏規定得是詳明，確是調整黨政關係的對症良藥，雙方同志，對法令規定應辦事項，詳細研究其意義辦法和實施後的效果。明瞭以後，即應按時地情況和環境需要，各本職責，密切合作，運用方法和權力，設法推進。須知我們黨政工作同志，若相負督導民衆，完成建國建國的艱鉅責任，應怎樣本着良心，竭盡犧牲，報効黨國，不要再有過去敷衍塞責，因循偷惰，漠不相關的情形，其或爭權奪利，推諉職責，以及他種不良的現象發生。更應知道政治是黨治的政治，政府就是黨權運用的機構，二者相互爲用，合則力量集中，效用宏大，分則精神消散，力量薄弱，如再等而下之，互相排拒，彼此對立，影響所及，個人的成敗利鈍，尚不足惜，貽誤黨國，誠難設想！

新縣制的精神，非是要貫徹黨治，以謀建設國家民族千百年富強的基礎。這種工作的部門，雖千頭萬緒，只要黨政雙方同志，拿定我們以「不變應萬變」的決心。精誠團結，和衷共濟，工作成效，自能立見，譬如，黨政雙方，如發現某一方工作同志處事不當，有虧職責時，應該以專業爲前提，即由雙方溝通意見的聯席會議，或小組會議，依據事實，憑理處辦，不能視其親疏異己，以作迴護排斥的標準。此等作風，實分工合作的障礙，應該各本最大決心，把他從本根除。如有意見，儘可在會議時盡量發表，一經決議，即應分頭執行，不能再發生異議，減殺工作的效能。

（二）遵守法令服從紀律：法令是處事接物的大本，紀律爲本黨生命的寄託，黨政工作人員，既已獻身黨國，我們對此應深自警覺，對於本身言行生活，以自治自律的精神，隨時檢點，

方是樹立風聲，表率民衆。語云，「以言教者訟，以身教者從」，考察各同志有無違背主義，違反法令和不守紀律情事，實爲黨方至要工作。應訓練黨員執行監察任務的品德和能力，以適應黨員監察制，以實現。總裁手訂黨政機構關係章圖所規定的監察制度。今後我們的方針，必須力避浮而不實的弊病，關於管教養衛一切設施，必須使黨政雙方的力量，和民衆力量，配合一致，因時因地，從事各種實際有益民衆的事業，使其自動自覺，使民衆從自治事業基層上發揮由下而上，由散而合的精神。在政府系統內，由縣政府及鄉區鎮，要由訓練合格人員切實輔導，貫徹政府的方針。黨的方面，要將力量貫徹於政府和人民事業中，使其密切聯繫，以達完善的效果。我們地方黨部黨員，對政府一切設施，應以人民身份，向一般民衆盡力宣傳，或造成運動，使其順利進行。對地方有益事業，要熱心參加，積極努力，爲人民先導，造成熱烈前進的空氣，掃除事業進步的阻力。如此，才能實現分工合作之效，才能算是完成自治的基本條件。

(三) 選拔真才實行久任：地方黨政雙方不能合作調協的原因，多由一方面以領導地位自居，一方以任地方政府要職，而以資歷才能高下的懸殊，發生彼此不稱職位之譏，以致說近合作之效，難以實現。有時因意見乖違，事端迭生，不是明爭，便是暗鬥，甚或賣弄手段，圖逞私願，演出種種不幸事件，不但地方事業不易推進，反收許多不良惡果。改革之方，似應對於担任政治工作者，才能資歷，固應按照規章，嚴予選定，尤應對於有領導責任的黨務工作同志的資歷才能，在可能範圍內，儘量提高至與負責政治責任者相當，才不至因資歷懸殊，才能不同，而影響到

工作的推進。如能照此選定，任職以後，爲使各展才能，貫徹計劃，更應以法令保障，實行久任，以期收到宏效。

(四) 嚴定獎懲切實考核：縣以下黨政負責人員，對於法令規定責權內應推動事項，能否分工合作，努力推行，或是意見紛歧，貽誤工作，除應遵照現行法令辦理外，再由上級各主管機關，按照地方實際情形，會商訂定獎懲辦法，嚴切執行。實施以後，如果發現不合作，意見紛歧，以及不守法情事時，應從交省級黨政聯席會議，依法解決，以謀改進。

六、將來的效果

綜觀以上各項論列，要使黨的主義政綱政策，及一切福國利民的法令和計劃，貫徹至地方各基層和民衆，必須按照規定，透過各級政治的機關，確切實行，方克實現。可是我們要知道，負責務工作的人員，是相當宣傳，監督，指導的重責，除應依照職分努力外，爲取精用宏，普遍實施計，更應運用黨團的力量，發動黨員，分頭工作，務使各種組織中各個份子，都要發生影響。如縣各級政治人員，有不熱心的，我們要從各方面鼓勵勸導，使其積極，遇有困難，要熱心幫助，設法解決，人民有懷疑事項，我們要向他們解釋明白，務使黨的力量，與民衆和政治機關，完全打成一片，努力邁進，才能完成抗戰建國的偉業。

最後，我們要知道對實施此項工作的黨務負責同志，固要嚴慎選定，但對政治負責人員的選任，必須擇其對本黨主義有深切認識，志慮忠純，和才能兼備者，方足相當此項重責，實現以黨治國的目的，完成地方自治基礎工作。

經征與經收之分立，在學理上講，已成爲整理財政之二法門，不過在事實上，則猶間有阻碍，因稅收性質不同故也。如有固定之商名或店肆，以及所納之稅捐有時間性者，由經征機關核定數目，通知納稅人持往指定收稅機關繳納，另換收據，自無窒礙，如所得稅，營業稅，每年征課一次，或一時營利所得，每次征課一次者甚也。再如房租，使用牌照稅，其他凡屬固定者，均不成問題。如係流動性質之固定場所，或普及於人民之稅捐，款數較少者，則應另加研究，如屠宰稅之類是也。納稅機關，只負稽徵之責，而不隨收稅款，勢必造成偷漏，影響稅收，稽徵人員，或亦有時時懈，且稽徵者不能收稅，必至向收稅機關繳納，而款數甚微，相距甚遠，往返一次之時間所費，必致倍稅款，殊生納稅便民之本旨。

徵收人員應如何訓練及保障

徵收人員之訓練，應上自分支局長或主任，各稽徵人員，下至填單員照之書記，或差役，事務員，均應分期訓練，因經徵稅收，非有此種學識不可，不應以一般雇員便可取得局長主任之資格，倘局長主任，不加入訓練，則不應享受稅務人員之保障，而曾經受訓合格之人員，亦永無升任局長主任之希望，影響所及，則儲至鉅。至全局人員均曾訓練，惟有局長主任是委練而來，易受全體人員之監視與影響，故經徵人員，應不分階級，一律施以相當之訓練。至保障辦法可分四項略述於下：

- (一) 提高待遇，實行年功加俸，藉以養廉。
- (二) 分年考核成績，擇優升用。
- (三) 嚴定功過，非有過失，不得任意更換，每弊有據，依法嚴懲。
- (四) 依照郵電人員辦法，行實退休養老之制，予以安定生活。

活。

4. 征收稅捐收據應如何規定以防流弊

各縣經收稅捐，收據多不一致，甚有用白紙條者，流弊甚大。應嚴令各稅局，所需收據，必須預籌請領，不准藉詞製用臨時收據，概由高級機關製發，規定劃一格式。經征經收分立者，宜用四聯，以一聯存查，一聯繳查，一聯製給納戶，一聯通知收稅機關，(通知必須與納戶收據相連，如另製通知，易生流弊，)數目字應大寫，騎縫號數下，應註明收據數字，如能將稅率劃則，簡印於製給納戶一聯收據之背面，尤爲便利，如經征經收合一者，收據可用三聯。所應注意者，是各種稅捐，雖經統一征收，而收據必須各別分製，切不可製發一種收據，由經徵機關自填名稱。可以當之大小長短寬窄分別之，使人一望而知是某種稅捐。商號之稅收收據，除填商號店名外，必須填明繳款本人之姓名。藉防商人買假帶帶稅票之弊，填明繳款人之姓名，總非本人押貨，亦易於稽實。

二、田賦征實

1. 經徵經收分立制之利弊

各種稅收，採用經徵與經收分立制度，已成學理上之定論，田賦徵實，但無例外，惟是徵與收分立，利在杜絕舞弊機會，要知征收實物，與徵收法幣同，征收法幣，經收機關，祇知款數收，不問其他，一切行政責任，均屬之於經徵機關，爲防止舞弊起見，故採取與收分立制度，而徵收實物，其弊在經收機關，穀麥之乾濕沙土之殘雜，量器之大小，衡器之輕重，再加以量衡用運之手術，種種弊端，均屬之於經收機關，不屬之於經征機關，換言之，征收實物，司出納者實具上舉行政之權。且在

現行制度之下。經征與經收機關隸屬之不同，事權之不一，因運用不能靈通，征納兩方，交感不便。農民亦噴有煩言，征與收分立，意在防弊，依據以上事實，是征收實物，反因分立制度，致有兩層剝削，似不如慎重人選，征與收合併為一之為愈。近聞中央亦有另定征與收合併改進辦法之提議，此種合併辦法，如得早日實現，為人民造福，良匪淺鮮。

2. 糧區宜如何劃分始能便利納戶

征收實物，與征收法幣不同，糧區劃分，首在便利納戶，便利納戶，即是便利催征，故宜便利納戶起見，務必注意便利運送，減少途途上之阻礙，使納戶無所藉口，則可減少滯納之弊，劃分糧區，宜不宜適遠，宜按行政區劃分，絕不適宜，假使按鄉鎮村莊多寡分配。每劃一糧區，與納戶之距離，至其限度在三十里以內，一日能得往返，最為合宜，催征既便，繳納亦易，便公利民，莫過於此。

3. 征收實物應用量器或衡品應注意

征實用量，較易作弊，且使用量器手術上輕重之間，俗傳有出九入十一之謠語，不獨不利於納戶，尤恐有損於公家，且一有爭執，亦不易解決。如用衡器，不獨能使手術者較少，即發生爭執，立可解決，並無滯留之弊，故征收實物，以用衡器為公允，但衡器經政府檢定後，每隔一相當時期，必須復檢一次，宜製發標準器。（計若干重，以錢製之，一准納戶隨時較稱，藉免弊端，亦可減少爭執，廣衡並用，乃開方便之門，最為不宜。

4. 催征賦稅應用何種方法

催征田賦，首在糧冊正確，移轉無滯，不獨田地買賣推讓，均須隨時選擇糧冊，即使子承父業，兄弟分產，亦應隨時登記，所有以前田多糧少，田少糧多，有田無糧，有糧無地，以及隨名

賣糧，種種弊弊，竭力掃除，積弊掃除，可無拖欠，催收自易，除藉征人員負責外，應利用保甲長為催收之幹部，尤應明定違章之獎懲辦法，以專責成，辦法必須卡密，持之以恆，養成行政上一種習慣，自可通行無阻。否則仍恐虛應故事，行之未久，又成具文。

三、房租

1. 本省房租捐率定為出租房屋，按每月租金全額百分之五征收，自用者一律減半，其租金不滿二元者免徵，是否適宜。查此項房租捐率之規定，均尚適宜。惟自用減半者，應以民間住房為限，若為舖房自用營業者，似與其他建築物之性質相同，亦應按照出租之舖房，同率課捐。至租金不滿二元者免徵之規定，頗有修正之必要，現在物價增高，房租亦隨時俱增，外縣城鎮之房租，每間最低租金亦在五元以上，免徵規定，現時已有不合，擬改為其租額不滿六元者免徵。

2. 徵收區域根據本省房租章程，僅限於城市及繁榮市鎮及其他建築物，（如染房煤廠晒場等）是為適宜。查本省房租之徵收，就目下情況研究，似尚在試辦期間，而村鎮出租之房屋，亦在少數，應暫仍其舊，俟行之稍久，再力求普遍，藉以符納稅負擔平均之原則。

3. 按月按季按年徵收，以何者為限。查應徵之房租，均按月繳納，手續似嫌太繁，按年徵收，數目較鉅，恐有積案，似以按季徵收為宜，並可規定在一季之中，租戶如無變更，房租一概不致隨意增減。

4. 除以上三項外，更有應加研究者，徵收房租，經房主與租戶雙方同意，以多報少，此弊甚大，急宜力籌防止辦法，最好租

用保長負稽查責任，可由警察城關，製定一種房摺，發由保辦公處代售，由租房戶向保辦公處價購，填明租價，交由房主按照規定繳納取租，增租必須換摺，有以多報少者，保長應負稽查報告責任，並可明定保長稽查獎懲辦法，此弊自可滅除。

四、屠宰稅

1. 徵收制度之商榷——直接日徵，直接估徵，查屠宰稅之徵收，當然以直接日徵為宜，但在縣城暨繁榮市鎮，設有屠場地方，直接日徵，自可不成問題，倘是偏僻地方，或鄉鎮不能遍設屠場，則直接日徵，似感困難，又似直接估徵為妥，或謂可日徵與估徵並行不悖，殊不知估徵如施於偏僻之村莊，其弊甚大。悉心研究，仍以日徵為原則，並寓估徵於日徵之中，凡縣城暨繁榮市鎮，設有屠場者，以及各村鎮宰殺肉為營業者，可一律日徵，對於婚喪及自屠自用者，不妨寬以制限，每羊一頭，作肉三十斤，每豬一口，作肉六十斤，每牛一隻，作肉一百二十斤，或一百五十斤，依照市價納稅，如此徵收，既可便民，亦克防弊，公家又無大損失，如恐公家損失過甚，不妨將肉斤，再稍加重，自用之戶，仍多樂從，實較估徵為優。此就從價徵收而言，如從量徵收，自以日徵為合宜。

2. 屠宰稅從量徵收與從價徵收，何者最為合理。查稅收之合理與否，應按納稅之性質加以研究，既名之為屠宰稅，又係直接徵之於屠戶，自以從量為最合理，如是徵於營業之肉商，含有交易性質，則可從價徵收。惟從價與從量，數字相差甚鉅，現價豬肉每斤幾及八元，以七十斤平均，每豬一口，平均售價在五百十元以上，按百分之五徵稅，應收二十七元有奇，如以量規定，宰豬一口，似無徵收三十元之理。故為稅收起見，則以從價為宜

，所應考慮者，肉商尚須另納其他各項稅款，以理論之，仍以從量為是。

3. 徵收屠宰稅，應如何厲行稽查。查屠宰稅之偷漏，不在城市，而在鄉村，尤其是自屠自用者，因偏僻一隅，納稅不便，遂玩視法令，私自宰殺，幾成一種習慣，但與其他商人有意逃稅，設法隱飾者不同，在前屠稅均按量徵收，每羊一頭，或豬一口，僅納稅三五角，或多至一二元，既有力自屠自用，似不至故意偷此些微稅款，而目為偷漏，處以罰金，致損聲譽。在事實上納此些微稅款，往返數十里，甚或百里，消耗時間，太不經濟，且從無人報告，視為尋常，相沿成風，即使稽查到村，鄉人無不代為遮飾，難以查實。倘能規定一種便利納戶之辦法，則偷漏自免，因縣城及繁榮市鎮有集中之屠場，大數無待稽查，所應注意者，僅限於偏僻之村莊，似非利用保甲長不可，否則需費多而收效微。凡距徵收局所較遠偏僻之村莊，售肉之小商，以及婚喪自屠自用者，均可委託保長代徵，責由甲長稽查報告，藉免偷漏。唯對保甲長負責稽徵，非明定獎懲辦法不為功，在獎勵方面，擬定照稅收百分之幾，提作保甲長獎金，不另支辦公費用，如有徇縱，按照所定辦法，予以嚴懲，偷漏之弊，必可減少。

4. 集中屠場，能否實現，集中屠場，在較大縣城及繁榮市鎮，自不難辦到，而一縣之內，如欲普遍集中，在事實上絕不可能，強令集中，勢必失敗，各省曾屢試無效。緣偏僻縣分，尚有每宰一豬，必經購主分認若干，方宰殺者，偏僻鄉區，更不待言。倘強設屠場，所收之費，不足屠手一人之生活，必另圖副業，即遇婚喪之用，牽豬到場，而屠手外出，消耗時間，反不如暗約屠手定期到家宰殺，雙方便利，故強立屠場，偷漏愈多，必須另籌救濟辦法，方克奏效。

9. 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護，

10. 有關歷史文化及藝術之古跡古物，國家應予以獎勵及保存。

這十條簡單的條文，就是我國對於教育設施之具體政策，也就是我全國教育界應共同遵守的綱領。二十六年抗戰發生，二十七年四月中國國民黨臨時全國代表大會通過抗戰建國綱領，其中關於教育的規定，共有四條：

1. 改善教育制度及教材，推行戰時教育，並加強國民道德之修養，提高科學研究與擴充其設備；

2. 訓練各種專門技術人員與以適當之分配，以應抗戰之需要；

3. 訓練青年，俾能服務抗戰區域及農村；

4. 訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。

同時並通過戰時名額教育實施方案，其中有一段說得非

常切要。其言曰：「今者教育之設，其目的不可不審而審者：一曰，三育並進；二曰，文武合一；三曰，農林工商與工業需要并重；四曰，教育目的與政治目的合一；五曰，教育應與學校教育密切聯繫；六曰，對於吾國固有文化精神所遺之文史書畫，以科學方法加以整理發揚以立民族之自信；七曰，對於自然科學依據需要通融起上，以應國防與生產之急需；八曰，對於社會科學，取人之長，補己之短，對於制度應設創造，以求一切適合於國情；九曰，對於各級學校教育，力求目標之明確，並謀各地平均之發展，對於義務教育，依照原定期限以達普及，對於社會教育與家庭教育，力求有計劃之實施。」

以上所錄，均可視為我國十八年以後的教育政策，雖然因時代不同，而內容常有變動，但均未離三民主義之最高原則。從事

教育行政的人員，尤其是辦理教育行政的人員，不但要徹底明瞭國家教育宗旨，更須明瞭國家教育政策。教育政策是達到國家教育目的的策略，教育行政的準繩，辦理教育行政的人若不徹底明瞭，於行政設施，就難免發生重大的錯誤，這是我們研究教育行政所應首先注意的。

(二) 縣教育行政之範圍及其主要任務

國家教育行政，中央與地方之分，而地方教育行政又有省與縣之分，所以縣教育行政屬於地方教育行政範圍。中央以管理大專及專門教育為原則，省以管理中等教育為原則，縣以管理國民教育為原則。縣教育行政之主要任務就是普遍推行國民教育。按教育部二十九年所頒佈之整理縣各級教育行政應行注意事項，規定縣長對於教育行政之任務如左：

1. 遵照教育法令及中央與省教育計劃推行各級教育文化；

2. 擬具各縣推行教育計劃，普及各縣國民教育；

3. 整理或增設各縣縣教育經費，並依照法令辦理管理支配動用之；

4. 依照法令運用獎勵所屬教育行政人員及學校校長及其他教育文化機關主管人員；

5. 奉行中央及省頒布教育法令，並執行其委辦事項；

由以上五項規定，可以看出縣教育行政所管理事務的大概輪廓及其主要任務。這又是我們研究縣教育行政所應注意的一點。

(三) 縣教育行政之組織問題

「工欲善其事必先利其器」。組織就是工作的工具，欲有具

好的工作，必須先有良好的組織。教育行政是推動教育工作的，欲推動教育工作而有效，亦必須先有健全的教育行政組織。我國縣教育行政之有正式組織，始於清光緒三十二年頒行之勸學所章程「縣設勸學所，管理全縣學務」。至民國四年，公佈勸學所規程，規定「各縣設勸學所，輔佐縣知事管理縣教育行政事宜，並總核各自治區教育事務。」民國十年第七次全國教育聯合會，提出「改革地方教育行政案」。十一年教育部召集學制會議於濟南，議決縣教育行政組織大綱。十二年三月二十九日，公佈縣教育局規程，按此規程定，「縣教育局商承縣知事。主持全縣教育行政事宜並督促指導屬於該縣之市鄉教育事務」，由是縣知事，附屬的勸學所乃一變而為獨立，主管的教育局，北伐以後，南京國民政府成立，各縣教育行政機關仍沿舊制。民國十八年國民政府縣組織法，縣政府之下仍設教育局，但局長地位較前提高，教育行政組織亦日見完備。其後，縣政府組織實行新法，縣教育行政事項，遂由縣政府第三科執掌，機構縮小，行政效率，未免稍受影響，但依據二十六年公佈的「縣政府組織法」，凡教育行政事項，仍由縣政府第三科執掌，有教育局之名稱，但無特設教育局。二十八年九月國民政府公布縣各級組織新案，將縣政府組織擴大，以矯正過去政府組織頭重腳輕之弊。新案第八條規定「縣政府設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科，教育之多寡及其職掌之分配，由各省省政府依縣之等次及實際需要擬，呈內政廳備案。」本省根據此條制定「西省縣政府組織規程」。其第五條規定「本省各縣政府，除會計室均須設置外，一二等縣設民政，財政，教育，建設，軍事五科，三四等縣設民政，財政，教育，軍事四科，（建設併入教育）五六等縣設民政，財政，教育三科（軍事併入民政建設併入教育）但軍事需要得呈准分別設

置之」。按以上規定，本省一二等縣教育單獨設科，三，四，五，六等縣，均是教育與建設合併設科。關於建設併科問題，近來頗多議論，尤其一般教育界人士，多不贊成建設併科，蓋教育建設均係專門事業，辦理這種專業的人，必須有專門知識，有教育知識的人，未必有建設的知識，有建設知識的人又未必有教育知識的知識，所以建設併科而科長的人選，就是一個困難的問題。再說縣教育行政是一件很困難的工作，就令科長兼有教育建設的專長，亦必因不專心的原故而降低了行政效率，所以縣教育行政，仍以設科科管理為宜。廿九年頒佈之辦理縣教育行政應行注意事項對於縣教育行政各級組織更有詳細的規定，縣主管教育科設科長一人兼承縣長辦理全縣教育行政及支配全縣教育經費，督辦任免縣各級公立學校校長及其他文化機關主管人員，以下設科員若干人兼承科長辦理主管事項，必要時得分股辦事。本省縣政府組織規程第四條對於教育科的職掌更有比較具體的規定，其管理事項為：（一）公立學校之監督指導事項，（二）國民教育事項，（三）社會教育事項，（四）師資登記核定訓練事項，（五）私立登記改良事項，（六）文化團體事項（七）其他有關教育文化事項。以外更設督學若干人（按本省規定一二等縣設督學五人，三四等縣四人，五六等縣二人）主持全縣教育行政事宜，兼承縣長省督學，並依本師範學校區省立師範學校校長之輔導視導全縣教育。又按本省縣政府組織規程規定縣政府設督學三人至五人，亦負有考察指導關於縣屬各級學校及其他教育設施之責。以上為縣政府之外教育行政組織，按縣政府以下本有一個區區附屬，惟本省將此階層組織省略，可置勿論。區署以下為鄉鎮，鄉鎮公所設文化股主任一人，幹事若干人，由縣主管教育科簽請縣長指定副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別兼任，受縣教育科長

鄉(鎮)之指揮，辦理本鄉(鎮)左列各事宜：

1. 調查統計全鄉鎮學齡兒童及失學民衆；
 2. 籌設學校並籌集教育基金；
 3. 勸導或強迫學齡兒童及失學民衆入學；
 4. 其他關於全鄉鎮教育文化事宜。
- 鎮以下為保，保辦公處設文化幹事一人，由縣政府教育科
 長指定副保長或國民學校教員兼任，受區教育指導員及鄉
 (鎮)文化股主任保長之指揮，辦理本保左列事宜：

1. 調查統計本保學齡兒童及失學民衆；
2. 籌設學校，並籌集教育基金；
3. 勸導或強迫學齡兒童及失學民衆入學；
4. 其他關於全保教育文化事宜。

總觀縣以下各級教育行政組織，系統完整，事有專責，且鄉鎮文有股主任及幹事由副鄉鎮長中心學校教員分別兼任，而鄉鎮長又可兼任中心學校校長；保文化幹事由副保長或國民學校教員兼任，而保長又可兼任國民學校校長。因此，管教養衛合一，事歸集中，各種機構，又能密切聯繫，如能獲得優良之幹部，善為運用，自能發揮最大之行政效果。

(四) 縣教育行政之人才問題

有了好的行政組織，還須有好的行政人員善為運用，始能發揮行政的最高效率，況且社會進步，一日千里，所有事業，日趨專門化，若無專門人才，為之管理，絕無優良之效果可期。欲樹之優良的政治，必須先做到「人盡其才」的地步，使賢者在位，能者在職，野無遺才，朝無佞進，如此，則行政效率自然就會增高。無奈我國政治未上軌道，健全之人事制度迄未確立，一般主

管行政者，用人以私人感情為第一，親戚鄉黨，雖無才能，或才
 能不够而可置之要津，無關係人，雖有才能亦可棄而不用，在職
 在位者未必都是賢能，而賢者未必都在職在位，因此造成了
 我國政治上的低能現象。在此情形之下，雖有健全的行政機構，
 亦難期有好的行政效果。新縣制實施以後，縣教育行政組織，比
 較以前充實多了，所需要的各級幹部亦較前大增，這樣多的教育
 行政幹部恐難一時補充起來，所以大量的培植幹部實為目前縣教
 育行政上最迫切最急要的問題。我以為要解決這一問題，除去召
 集現有各級幹部施以短期訓練以應急需外，還需要在縣立初中普
 遍設置簡易師範班，以造就大量的幹部了。

(五) 縣教育之輔導問題

教育是一種專門專業，無論在理論方面，制度方面，或方法
 方面，均日新月異，為該教育專業之開展進步，教育輔導工作，
 實所必需，尤其在一種新教育制度開始推行的時候更為重要。按
 教育部知布各省市國民教育輔導研究辦法大綱規定國民教育輔導
 組織，分全省市(直轄市)國民教育研究會，省師範學校區國民
 教育研究會，縣市國民教育研究會，鄉(鎮)國民教育研究會四
 級，並規定省市研究會至少每年開會一次，師範區及縣市研究會
 至少每半年開會一次，鄉鎮研究會至少每月開會一次。省師範學
 校區以下，各級國民教育研究會開會時上級教育行政機關均須派
 員列席指導，同時還應下級教育行政機關代表參加，如此，則各級
 輔導研究組織與各級教育行政機關均取得密切聯繫。又該項辦法
 第十五六兩條規定各級教育研究會之研究報告，應送請上級教育
 行政機關備案。同時各級教育行政機關得分層提出關於國民教育
 之問題令由層級國民教育研究會研究具報。由此看來，各級國民

教育研究會，不但是國民教育的輔導機關，同時又是省市以下各級教育行政的參議機關。有了好的輔導機構，還須有好的輔導人員為之推動，才能有好的成績表現，否則必定落空，有其名而無其實。我以為一個好的輔導人員，必須具有以下的五個條件：

第一，對於教育要有濃厚的興趣，認定教育是自己終身的專業；

第二，對於教育要有遠大的理想，並隨時注意教育制度之改革與各種教育思想之演進；

第三，要有豐富的工作經驗與學識；

第四，要有高尚的品格與和藹可親的態度，能使教師打成一片，不致令一般教師望而生畏；

第五，要有熱烈的心腸和同情的心理，對於被輔導者的困難與處境表示同情，不要吹毛求疵任意譏諷，使其感覺難堪，不願接受輔導。至於輔導的方式亦有提出討論的必要，第二種方式，就是討論式，又可分為個別談話及團體討論兩種；

第二是示範教學，這是一個現身說法，而且最有效的方法；

第三，是刊行輔導刊物，介紹新的教育方法與思潮及有價的教育書報，以指導各級從事教育工作人員之自修。

（六）縣教育之視導監督問題

一切行政，都分三個階段，第一是計劃，第二是執行，第三是考核。計劃的時候，必須顧到執行的效果如何，更有待於考核監督。三個階段，密切聯繫起來，始能發揮最大的行政效果，這叫做行政的三聯制。縣教育視導監督，就是縣教育行政的考核階段，有了好的教育行政計劃，並有優良幹部去執行，更需要有好

的視導與監督，視導與監督在三個階段當中，實居重要地位。因為一切事業僅賴公牘法令的傳達，收效必微，公牘法令之後，更繼之以周密的視察和指導，則成敗當因視察而明瞭，方法得因指導而改進，所以視導與監督在教育行政上是應特別加以重視的。按新縣制規定縣設督學若干人，區設教育指導員一人負責導全縣教育之責。又本省各縣政府指導員亦兼有視察教育的責任。過去我國各級教育視導大多偏於行政方面而忽略教學方面，並且又多偏于視察而忽於指導，所以這種視導，只能說是官僚式的視察，根本談不到什麼視導。將來的縣教育視導，應力矯斯弊，對於輔導人員的任用標準及其待遇必須提高，否則視導人員的學識能力不夠，視導工作是很難發生優良效果的。

（七）結論

縣教育經費問題，將來另有專題檢討，其餘與縣教育行政有關的問題尚多，因為時間和篇幅的關係，亦未能一一盡述。總之，辦理教育行政的人，必須明瞭國家教育宗旨和政策。有了好的行政組織，還須有優良幹部去運用，然後再繼之以有效的視導和監督，才能發揮最高的行政效率。過去的行政，多是消極的被動的因襲的，將來的行政應力矯斯弊，使由消極而積極，由被動而自動，由因襲而創造，這一點更是我們一般從事教育行政的人員，所應特別注意的。

第四十七條
第四十八條
第四十九條
第五十條

三民主義為中華民國教育之根本原則。
男女教育之機會一律平等。
全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。
已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

節錄約法第四章

如何實施地方建設——經濟建設

政務研究會 鹿延森

縣地方建設是整個建國運動的一環，要使建設工作深植普遍層面的基礎，首先從地方做起。不過建國運動的終極目的，在求民生主義的實現，而民生主義如何方能實現？則又賴於經濟建設的推進，因是縣地方經濟建設，是縣地方建設的中心工作，同時也是建國運動的基本工作。

縣地方建設——經濟建設的重要性，既如上述，那麼當前的問題，則在於如何能有有效的實施，這是從事地方建設人員應該研討的。近幾年來，關於縣地方建設實施，無論中央方面，地方方面，雖也無日不在積極的努力推進，然而實施的成就，却是相當的渺少。考其癥結所在，固然由於一切建設事業如農林，交通、水利、工商、鑛冶、合作……等，項目繁多，一縣的人力財力有限，不能同時并舉，而實施的步驟和計劃未能盡其妥善，這實在是一個主要因素。我認爲實施縣地方建設，應有以下的步驟：

一、先從調查工作入手

縣地方建設的實施，須有切實周密的計劃，這種計劃的擬訂，必須由縣地方政府自己來決定。因爲中央和省對於這種法令方案的擬訂，大都未審全局的觀點，是屬於指導的原則，而不是具體的實施辦法。各地有各地的特殊環境，經濟狀況，和事實需要，也千差萬別，一般地方從政者，沒有認清縣地方建設的對象，更忽視了主觀和客觀環境的重要，不能夠依據事實的需要，來籌

劃適當的對策，只是本着上級政府頒發的法令方案去執行，結果不是計劃不週，便是措施不宜，一切法令方案大抵成了具文而不會付諸實施，縱或勉強實行，也未能收實質效。所以縣地方建設的實施計劃，須要縣政府自己來切實擬訂，這是不可否認的一個原則。

要擬訂一個切實可行的計劃，必須根據準確可靠的材料和事實，要獲得準確可靠的材料和事實，應該對一地的實際狀況和特殊環境先有正確的認識，這種正確的認識，當然要從調查工作中得來，所以調查工作，是實施縣地方建設的入手途徑。過去一般的縣政府，對於這項調查工作，大都沒有做到，或因進行調查過，而關於調查統計所得的材料，不是量的方面太少，便是質的方面不確。一個計劃的產生，要不是根據着材料和事實，固然免不了向壁構虛和紙上談兵的流弊，但是如果把不翔實的材料當作正確的事實，那麼產生出來的計劃，依然是枉不遜，甚或發生不良的結果。譬如開採某地的鑛產，僅僅調查某地確實產量，而沒有把鑛產的質量以及將來產銷情形和交通狀況作個精確的調查，結果一定失敗。調查的目的，在求了解正確的事實，因是進行調查工作，必須求其周密澈底。

經濟建設的主要條件，是土地勞力和金錢。對於一縣的地理人口和經濟，必須明瞭以後，建設事業才能着手推動。由此可以知道調查的對象：第一是地理環境，包括面積，地形，地質，土壤，氣候以及交通等等；第二是人口狀況，包括戶口，數目性

，年齡，職業以及人口密度等等，第三是經濟情形，包括農作物，農具，副業水利，森林，工廠，商店，集市，家庭手工業，土產，輸入貨物，以及一般農民生活狀態等等。調查的目標確定以後，如何着手調查，如何調查才能順利進行，這是值得研究的一點。過去這種調查工作未能收到實效，一半這製訂的調查表式，多數不能切合實用，一半是從事調查的人，沒有備具調查的常識。縣政府無論奉頒一種調查表或自己製訂一種調查表時，往往不加思索的轉令下去，鄉鎮或保甲人員奉到以後，有的不知如何調查，有的不知如何填報，為了敷衍公事，隨便填寫上去，試想這樣調查的材料，怎能談到確實？依據這種調查的結果作成計劃方案，又怎能談到行的通？因此在調查工作開始以前，應有相當的準備：第一須要訓練調查人員，使從事調查工作的人員，備具基本的調查常識，除縣政府直轄各科室從事調查工作人員，應不時研討各種有效調查方式和辦法外，並須短期訓練鄉鎮保甲人員，授以調查的基本常識。然後調查工作，才能順利開展，第二製訂調查表格須要切合實用，舉凡表格的形格大小，項目的排列，以及詞句的構造，均須特別注意，以期減少調查及整理時的困難。此外如調查進行的步驟，備置必要的調查工具，也是必須事先準備的，準備完成以後，便可開始工作，以科學的有系統的方法，去切實調查，并用統計方法，整理調查所得的材料，層層周密，處處翔實，能說做到這一點，那麼調查工作才算有收獲。

二、要切合地方需要

一縣有一縣的特殊情形，同時也都各有其特點，因了地理環境的不同，那麼人民的生活狀態也就隨之而異，於是在生活的需要上，便有了差別。經濟建設的對象是人民，而經濟建設的目的

是求人民生活的改善，各縣人民的生活狀態既隨地理環境而不同，其生活的需要自亦不一，因而建設的範圍和項目，當然有所不同。宇宙間一切事務，大抵因需要而生，此為自然的定律，縣建設勢亦不能例外。

國家推行一種政策，是針對普通一般需要而言，譬如有關的經濟建設的農林，交通，水利，合作，工商，鎮治諸端，在整個建國運動中，無一不是應該舉辦的，更無一不是迫切需要的，這是整個經濟建設的範圍，也是當前事實上普遍的需要，換言之，就是要想推進經濟建設運動，非把有關經濟建設的農林，交通，水利，合作，工商，鎮治諸端同時并舉不可。不過這是一般的普遍的基本原則，至於何者應先？何者應後？何者應急？何者應緩？則又須視事實環境的需要，來規劃進行的方針，這一個方針，須要當地的執行者自己來決定，只不過不要違背基本的原則罷了。

各地有各地的特殊情形，針對這些不同的情形，需要各種不同的辦法，實施地方建設的設計特點，即在求各縣特殊情形的適應，明瞭了這一些特殊情形的需要，然後來決定應取的方針和途徑。過去一般從海峽地方建設者，大都忽略了這一點，只知本原則上的辦法去鑽牛角尖，結果不是此路不通，便是利民反以病民，所謂中央和省規定的辦法，不過是原則上的指導，假使規定的辦法不適合當地情形，固然不能利用，縱令適合當地情形，也應就本地環境，予以適當的選擇與變通。須知建設事業的推進，必須符合人民生活的實際發展狀況，不能超越現實，急進緩進，均非事實所許可，因此如何把握這一縣的特殊性，是從事縣地方建設者應該切實注意的。

各縣人民生活的狀態，因了經濟情形的不同而差別，則在其生活需要上，自然發生一種異於他方的普遍要求，這種異於他方

的普通要求，便是這一縣的特殊性。擬定縣地方計劃時，必一氣把握着當地的特殊性，就當地的地理環境經濟狀況，判明一般人民普遍的需要，以作實施建設的依據。例如某縣氣候亢燥，農田往往苦旱，其在水利上的要求，自較其他建設迫切，那麼擬具計劃時，就該以水利建設為工作中心。又如某縣農產豐富，人民自給而有餘，但因交通不便，無法向外運輸，以致農村經濟不能靈活繁榮，那麼交通建設的需要，自更甚於農產的改進，必先從事交通建設，才能應一般普遍的需要。否則某縣盡係水田，而反提倡鑿井挖渠，某縣本無荒地，而反提倡墾殖，事實上根本無此種需要，假使不加觀察，便冒然計劃舉辦，不但絕對行不通，并且會引起當地人民的反感。舉辦任何地方事業，如能獲得當地人民的同情，自可順利發展，建設事業也是一樣，所以切合地方需要一點，是實施縣地方建設者值得深切注意的。

三、計劃要切實周密

關於縣地方建設計劃，不是一篇徒具形式的表面文章，而是一種使他能够實施的具體方案，因之擬定計劃時，必須依據調查的材料，按照當地實施情形，從地理環境經濟狀況及一般人民生活狀態上，探討人民普遍的需要，這種普遍的需要，便是擬訂計劃的目標和原則。目標和原則，是事業實施的範圍和方針，有了一定的範圍，力量才能有集中的對象，有了一定的方針，工作才不致漫無標的，這是擬定計劃的先決問題，也是擬訂計劃的必備條件。

各縣的人力財力和地理環境不同，擬訂計劃時，必須一面顧及當地人力財力之所及，一面切合自然地理備具的條件，才不致有「寸蛇吞象」和「緣木求魚」之憾。例如某地缺乏燃料，對煤

炭的需要至為迫切，但以當地并無煤礦可採，則此種需要，便不應去勉強適應，儘可變通辦法，或指導利用當地所有植物燃料，或整理縣際交通，使外境煤炭易於輸入。又如旱田耕種，儘可種植麥豆棉花等適宜當地土壤之作物，不必勉強開挖溝渠，改作稻田，這是自然地理條件的不適應，雖有生活上的需要，仍不能勉強舉辦。其次如紡織工業，在某縣確有舉辦的必要，然以財力有限，不克籌設大規模的機器紡織廠，便不妨先從提倡手工紡織入手，否則竭全縣之財力勉促其成，恐怕機器工業完成之時，人民已無餘力從事衣着了。再次如修築鐵路，本為現時縣地方建設中的切要工作，在事實上確有修築的必要，在原則上征工修築也是合理的，但是倘若不將工程的大小切實估計，沿線人口的密度沒有調查，便冒然舉辦，其或以沿線人口太少，動輒征至全縣，則百里裹緼，財力消耗既多，人民負擔自重，縱令修築成功，人民將不堪其擾累，此在人力財力上是應詳加熟計的，人力財力和地理環境，雖是建設的主要條件，但是條件的容納量能否滿足所作的事業，這是應當切實考慮的一點。因為建設事業的後果，應以人民所得的幸福來衡量其質量與價值，否則不顧民力，只為建設成績而建設，人民的痛苦將隨建設的發展愈增，人民對建設的反應愈深，則所加於建設上的障礙亦愈多，此點尤為擬訂計劃時必須特別審慎的。

縣地方建設的內容，不勝繁劇，其所需推進的工作，當然很多。要使全部平均發展，自非事實所許可，所謂「要想百枝俱舉結果一事無成」，便是此理，所以應該酌量地方實際環境，分別先後緩急，確定某種事業為中心工作，某種工作又為某種事業中心工作之中心工作。例如某縣以推廣小麥為農業建設的中心工作，而選擇換種施肥等又為推廣小麥工作中之中心工作。此種中心

工作，便是實施的重心所在，擬訂計劃時，須將重心所在明白指出，以作全力推進的目標，然後實施時才有一定的途徑，而不致力量有所浪費。

四、要貫徹計劃做法

縣地方建設不是紙上談兵的工作，而是一種實實在在的事業，有了切實周密的計劃，只是在事業的實施上有了合理的範圍步驟與方法，至於如何使計劃一一實現而不致成爲具文，便是做的問題。做字是實施縣地方建設的成敗關鍵，有計劃而不實行去做，則計劃固不成了空中樓閣，但是做不得法和做不徹底，計劃仍然不能實現，所以如何去做的問題，是事業能否由開始以達完成階段的唯一要素。

物有本末，事有終始，舉辦任何一種建設事業，須辦明其先後程序，劃分實施步驟，按部就班，循序而進，才能計日程功，收獲實效。例如修築道路，第一步是測勘路線，第二步是工程設計，第三步是經費籌措，第四步是工程實施，這四種實施步驟的次序，絕不能先後倒置，否則本末不分，必致通盤皆錯。不過實施步驟的劃分，要注意時間的適當支配，因為時間是一切事業之母，注意時效，把握時機，是達成事功的第一要義。建設事業不能一蹴而成，同時也有其時效性，純憑主觀的需要來決定短促的時間，固非事實上所可能，但是爲求事業效率的增進，也不能對時間有所浪費，所以支配時間，應準確核算，分別進度，使能依照預定程序，逐步推進，以收最高效率。

縣地方建設事業，是縣地方自治事業中的一部門，應該由地方人民來自動舉辦，事業才能保持永久。不過在目前縣地方建設的過程中因了人民的組織尚未健全，於入手之初，勢不能不採取

由縣政府代辦的方式，這僅能視爲暫時的現象，在倡導辦理期間應該積極培養啓發人民自動辦理的興趣，使事業得以永久繼續進行，以免「人口政息」之憾。至於如何才能培養發人民自動辦理的興趣，第一建設工作的推進，應以多數民衆的興趣與利益爲出發點，事業本身，既適合多數民衆的要求，則工作的推進，自可獲得多數民衆的擁護，再將事業的利益，廣爲宣傳，使民衆均能了解其意義，激發其自動的熱誠，則民衆對事業的進展，自會逐漸發生興趣。第二必須輔助人民，減少其在推進工作上的一切障礙與困難，祛除政府與人民間的隔閡，消滅人民對於政府疑慮的心理，務使政府與人民打成一片，彼此互信，過去縣政府辦理建設事業，往往因不獲人民的信任而失敗，同時縣地方民衆事業，也往往因不獲縣政府的扶植而中止，這些事實的教訓，都是從事縣地方建設事業者應加警覺的。

縣地方建設推進之際，必須不斷的切實力行，力行是成功之母，是激發計劃的唯一途徑。過去縣政府實施建設，不是因陋就簡，便是有始無終，或草率從事，不求貫徹，許多很好的計劃，便在這種「不力行」的情形下作了犧牲。須知人定勝天，有志竟成，人類不但能利用自然，並且應該征服自然，事業的開始，即須下定非完成不可的決心，同時并備具一個決能成功的信念，以大無畏的精神和堅決的魄力，去實行，去力行，那麼擬訂的計劃，自會如期澈貫，事業也自會如期成功。

此外對事業的管理上，要對「人、事、時、地、物」有合理的組織與運用。總裁曾說：「人、事、時、地、物五者，皆要有組織，就是先要有系統，有條理，有計劃，有預備。在人而言，就要做到人無閒散，而克盡其才。在事而言，就要做到事無廢弛，而克盡其功。在時而言，就要做到時無浪費，而克盡其效。」

在地而言，就要做到地無荒蕪，而克盡其利。在物而言，就要做到物無廢棄，而克盡其用。這些話，都是實施縣地方建設的必備信條，一般從事縣地方建設者，均應服膺此旨，而奉為圭臬。總上所進，不過作建設事業的如何實施，作一個總合而分析的簡單研討，內中要點，即在指出建設事業艱難繁劇，只要力行便可成功。今之從事縣地方建設者，動輒以經費困難為諉卸本身應負的責任，這是沒有了解人類能以克服自然的主觀信念和客觀條

件。一切事業成功的因素，人為的成分實佔極大多數，當此新縣制正在推進之今日，地方新興事業如雨後春筍，均有待於舉辦，若事事徒恃財力為主動，則一縣的財力有限，勢必因噎廢食，一事不克完成。惟有於經濟條件之外，另求有效辦法，以人為的力量，來克服事業上的困難，以人為的力量，來完成工作上的任務，至於如何去實施？全在辦法的運用，縣地方建設的實施重心在於此，而其成敗的關鍵亦在於此。

論平均地權的核心

政務研究會 陳恒渡

一、前言

土地是農民經營農業的基礎，為國家財政經濟的主要來源，土地與人民關係，是否健全合理，為民生苦樂，社會安危，國家興衰之基礎，所以土地問題，不僅是國家財政經濟的基礎，而且是政治上的根本問題，在抗戰建國同時並進的過程中，土地問題更為嚴重，因為抗戰力量的增加，民生問題的保障，固有待於土地之利用與開發；而抗戰勝利之日，更為徹底推行土地政策之良機，故吾人亟應悉心探究，著為方策，見諸實行，以期土地問題之根本解決，民生主義之徹底實現。

二、平均地權的來源

關於土地問題的解決，中國歷代少數思想家，政治家，曾有不少的主張與實際上的努力，然結果不過僅救一時之弊，而不能謀問題之根本解決，故土地使用未能合理，而地利始終不盡。總理有鑒於此，早創三民主義時，乃融合古今思想，博採中外

學說，曠觀世界大勢，細察中國特殊環境，提出平均地權的主張，解決中國的土地問題，先確定為同盟會四大政綱之一，並認為平均地權的實行，是實現民生主義的骨幹，這是總理領導革命四十餘年來，始終一貫的主張，也是本黨解決土地問題的根本政策，它不僅注重在學理上的研究，而且是注重在實行的事實，平均地權的理論基礎，是和三民主義的世界大同一樣，是一個「公」字，總理曾說：「土地公有原為精確不沒之論，」又說：「人類發生以前土地自然存在，人類消滅以後，土地長此存留，可見土地實為社會所有，人於其間又惡得而私耶？」並且說：「土地平均之法有二：一為照價納稅，一為土地國有，所以平均地權是具有高遠的理想，也顧到客觀的現實，它是以現實為實踐理想之基礎，以理想為改造現實之目標，它的實施是採取漸進的程序，和平的手段，以土地稅政策作中心，合理有效的來解決土地分配和土地利用的問題，它是一方面以土地公有為理想目標，同時，承認土地私有權的存在，僅在質量方面加以限制，防止壟斷

使其平均，以期漸趨走向土地社會公營及社會公有。但以中國現有的政治條件，和技術條件來講，這都还不能作到土地公營，因此，也不必言土地公有，以免有名無實，徒具空論。

三、平均地權的意義

關於平均地權的解釋，論者多以辭害意，只從字面「平均」二字加以演義，以為平均地權是在打破社會上土地分配的不平均，而平均分配所有權。或者有的，以為平均地權是均產或共產，這都是不明白平均地權真實內容的解釋。實則平均地權的意義，乃使未來土地因社會進步所生之地租（即土地的未來價格）歸公眾，平均為衆人所享有，既非各人平均分配所有權，或使用权，更非限田均田，其具體辦法，為由地主自報地價，政府照價徵稅，報價過低者，政府照價收買，報價以後，土地因公設施，社會進步，所增地價歸公，這是很公道的辦法，以前有產業的人，決不致吃虧，和歐美所謂收回國有，把人民已有的產業，都拿去政府裏頭，是大不相同，因為平均地權的辦法，是把現在所定的地價，還是歸地主所有，地主是可以安心的，這僅是要地主照價納稅，就是收買，也是照價賠償，不過平均地權應是最和平最合理的辦法，要沒有一個地主不持反對態度，也是不可能的，所以有時也帶強烈的革命性，就是如果地主不納稅，便可以把他田拿來充公。由此可見，平均地權並不是平均分土地，也不廢除私有制度，而只是限制自由放任的私有，禁止不平的土地壟斷，而土地因社會進步之增益，乃由衆人所用之勞力以發展的結果，其和益亦應歸衆人享有而已。

四、平均地權的核心

關於平均地權的最終目的，論者亦不一致，有的主張是土地國有，有的主張是耕者有其田，然而這等解釋都是帶有主觀上的偏見，其實平均地權的目的實三民主義的目的是一樣，三民主義的目的在那裏，平均地權的目的就在那裏，決無先後差別的異致，三民主義的目的為世界大同，則平均地權的目的自然是地盡其

利，與文明之福，國民平等享受，四海之內，無一夫不獲其所，即禮運大同所謂老有所終，壯有所用，幼有所長，矜，寡，孤，獨，廢疾者有所養。講理實說，一當改良社會經濟組織，核定地價，仍屬原主所有，因革命後社會改良進步之地價，則還於國家，為國民所共享，其所收地稅以補助國民之生命者，與棄棄之。從這幾句話中，我們可以充分知道，平均地權是重在使土地未來價格，平均為衆人所享有，而其核心目的，乃是地盡其利，因為在地價稅政策之下，地主雖欲將土地荒置不用，或用而不盡其利，亦必照地價納稅，如此，非但土地荒置之弊可除，而土地荒廢亦不可能，至於土地國有只是一種理想目標，並不能馬上實現；而耕者有其田，乃實行平均地權的必結果，因為地主不能壟斷土地了，農民便容易買入土地的機會，如果是地主故意抬高地價，則政府便可以照地價去抽重稅，若地主不納稅，便可把他的土地充公，令耕者有其田，然而這並不是平均地權的最後目的，乃是達到地盡其利的一種手段，這理由就是田之外，還有很多其他的地，耕者之外，還有其他使用土地的人，不過要急達達到耕者有其田，除平均地權以外，還有其他補助辦法，如限制地權細劃，改善租佃制度創立土地銀行等均是。

五、平均地權的實施

平均地權的具體實施，也就是民生主義的實現，在實施的基原則上，應該特別注意兩點：即漸進的程序，和平的手段，平均地權的內容，是包括土地公有，耕者有其田，及地盡其利，它的具體內容當然應以此為規範，至於土地稅政策，乃是實施平均地權的先決條件，茲分別言之。

一、土地稅政策 實行土地稅的最大意義，是在能以地價稅為唯一的客觀標準，求得全國負擔之平均，要經過測量登記估價等手續，以實戶實稅為標準，掃除何時漏收少收浮收之弊，產權確定而不混，稅率合理而公平，政府可藉以籌款，解決財政困難，且能平均國民之負擔，平衡財富之分配，防止土地集中，消滅階級對立，促進工業發展，欲達到此目的，必須地價稅土地

增值稅及開地稅同時進行。
照價收買，惟在戰時，政府對土地之徵收，亦應加以限制，以免因大量收買土地，而引起物價之暴漲，故對於申報地價，政策應採用折衷辦法，先行估價，以資平衡過高過低及私人操縱囤積之弊。

土地增值稅 即土地漲價歸公，係土地漲價，除少數出於私人加以改良外，大都由於經濟建設，工業發展及交通要道等，而而來，此種漲價非私人之力所能及，私人不會操縱囤積，故其利益應歸公。惟政府為鼓勵農業生產，故漲價應全部歸公，不徵或少徵地主之利益。惟政府為鼓勵農業生產，故漲價應全部歸公，不徵或少徵地主之利益。惟政府為鼓勵農業生產，故漲價應全部歸公，不徵或少徵地主之利益。

土地稅 土地稅之徵收，應以土地之價值為標準，而非以土地之面積為標準。土地稅之徵收，應以土地之價值為標準，而非以土地之面積為標準。土地稅之徵收，應以土地之價值為標準，而非以土地之面積為標準。

二、耕者有其田 耕者有其田，雖不是平均地權的最後目的，但確為實行平均地權之基礎。其目的在消滅剝削與被剝削的關係，其辦法有三：即第一、休耕並扶助現有自耕農，使其不致墾失土地，而為佃農或僱農；第二、以有之方法，創立新的自耕農場；第三、為耕者提供貸款，使其向上發展，逐漸取得土地。

三、土地公有 依最高理想，土地應歸公有，非個人所得而私。惟土地公有必須以土地公有為內容，故應極力向此目標前進。

第一應由政府以政治的經濟力量，盡量可徵去農民土地公營事業，第二應由國家特設土地金融機關，有計劃的徵收土地，以資小農，引導其走向合作經營或合作農場，因為在國家金融機關徵收土地之合作農場，不僅可成為走向土地公有之過渡形態，且可以保證小農安妥不至因受各種惡劣勢力的壓迫而喪失其土地，如此，既可澈底防止土地兼併，更可收平均地權之實效。

四、地盡其利 平均地權之核心，既在地盡其利，故應力謀土地之經濟使用，即對土地使用應以合理之稅制，對於土地使用人，以適宜之扶持，關於土地使用應重土地性質之限制，即其地必須作某種使用，與某地不得作某種使用。其次為土地之使用面積之限制，即禁止土地分割，而限制土地之使用面積。其次為土地之使用面積之限制，即禁止土地分割，而限制土地之使用面積。

六、結論

從以上各端我們知，平均地權乃是解決中國土地問題的具體方案，它不但具有崇高的理想，而且也是適合於客觀現實的。其目的在消滅剝削與被剝削的關係，其辦法有三：即第一、休耕並扶助現有自耕農，使其不致墾失土地，而為佃農或僱農；第二、以有之方法，創立新的自耕農場；第三、為耕者提供貸款，使其向上發展，逐漸取得土地。

本期價目：訂閱：二元五角
零售：一元七角